

# **JURISTISCHER WORKSHOP**

## **Menschenrechtskonvention und Sicherheitsverwaltung**

*Der Rechtsschutzbeauftragte des Innenministeriums, em. Univ.-Prof. DDr. Franz Matscher, sprach am 21. Jänner 2004 im Rahmen der "Juristischen Workshops" der Rechtssektion über das Thema "Menschenrechtskonvention und Sicherheitsverwaltung".*

Im Jahr 1958 ratifizierte Österreich die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Sie steht seit der Novelle zum Bundesverfassungsgesetz im Jahr 1964 rückwirkend mit dem Tag ihres In-Kraft-Tretens am 3. September 1958 im Verfassungsrang. Neben materiellen Grundrechten sind in der Konvention Verfahrensgarantien enthalten.

Als zentrales Kontrollorgan wurde durch die EMRK der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Strassburg eingerichtet; dieser hat die Garantien der EMRK in den letzten Jahrzehnten durch weit reichende Rechtsprechung ausgebaut und präzisiert.

Jedes Konventionsland, somit auch Österreich, stellt beim EGMR einen Richter. DDr. Franz Matscher übte dieses Amt von 1977 bis 1998 aus. "Gemessen an der Einwohnerzahl gab es gegen Österreich früher eine hohe Beschwerdedichte", erinnert sich Matscher. Durch zahlreiche Gesetzesänderungen und eine heute große Grundrechtssensibilität gehöre dies allerdings der Vergangenheit an. Dass diese Sensibilität teilweise zu weit gehe, zeigte sich laut Matscher an mancher kuriosen Beschwerde: "So hat zum Beispiel jemand Zwangsarbeit geltend gemacht, da er angehalten war, für die Müllentleerung jede Woche seine Abfälle vor die Tür zu stellen."

Etwa 30.000 Beschwerden langen jährlich beim EGMR ein; die durchschnittliche Verfahrensdauer beträgt seit der Strukturreform im Jahr 1998 drei Jahre. "Vor dieser Reform vergingen bis zur Entscheidung oft sechs bis acht Jahre", erläuterte Prof. Matscher. In 5.000 Fällen wird pro Jahr ein Urteil gefällt – dieses richtet sich stets gegen ein Konventionsmitglied, also einen der Vertragsstaaten. Für die Überprüfung und Überwachung der Entscheidungen des EGMR ist das Ministerkomitee des Europarates zuständig. Aufgrund der stetig steigenden Anzahl von Beschwerden wird immer seltener öffentlich verhandelt, obgleich die EMRK dies noch als Normalfall vorsieht. Zur Entlastung des EGMR gibt es inzwischen Überlegungen, seine Zuständigkeit auf Grundsatzfragen zu beschränken, wie beim amerikanischen "Supreme Court". "Das würde allerdings die Funktion des Gerichtshofes weitgehend verändern", gab Matscher zu bedenken.

## **Zehn Urteile im Jahr**

Im Schnitt ergehen im Jahr gegen Österreich zehn Urteile. Als wichtige legistische Neuerungen in Österreich nach entsprechender Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte nannte Matscher unter anderem das Strafrechtsänderungsgesetz 1996 mit seiner Möglichkeit einer Erneuerung des Strafverfahrens sowie Novellen im Grundrechtsbereich, im Erbrecht, im Lebensmittelstrafrecht oder beim ORF-Gesetz.

Die Verbindung zwischen der EMRK und der Sicherheitsverwaltung untermauerte der Rechtsschutzbeauftragte des BM.I durch Beispiele: "Auch wenn die EMRK nicht direkt von der Sicherheitsverwaltung spricht, so ist Verwaltungshandeln dennoch oft Gegenstand menschenrechtlich relevanter Problemstellungen."

Artikel 2 der EMRK (Recht auf Leben) könne etwa nach einer Tötung gemäß Waffengebrauchsgesetz von Bedeutung sein. "Wenn ein Polizist jemanden im Einsatz erschießt, so kann es vorerst oft strittig sein, ob tatsächlich eine Notwehrsituation vorlag", erläuterte Matscher. Im Zentrum der weiteren Beurteilung stehe das Verhältnismäßigkeitsgebot. Erfolgreiche Beschwerden gegen Österreich gab es dazu in Strassburg bisher nicht.

Als weitere Beispiele für das Verhältnis von Menschenrechtskonvention und Sicherheitsverwaltung nannte Matscher das Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Artikel 3 EMRK), das Recht auf Privatleben (Artikel 8 EMRK) oder den Schutz der persönlichen Freiheit (Artikel 5 EMRK). Bei Anhaltungen, Durchsuchungen und Ermittlungsmaßnahmen sei immer wieder der Einklang mit der Konvention zu überprüfen.

## **Faires Verfahren**

Artikel 6 EMRK (Recht auf ein faires Verfahren) habe viel Judikatur nach sich gezogen und sei auch auf verschiedene Bereiche der Verwaltung anzuwenden. Dass stets ein Gericht entscheiden müsse, sei aber Ausfluss des "Richtermythos", sagte Matscher: "Es wird davon ausgegangen, dass nur ein Richter eine korrekte Entscheidung treffen könnte – meines Erachtens ist das eine vollkommen falsche Einstellung." Solange eine Einrichtung im Sinne des Artikel 6 EMRK über der Verwaltungsbehörde volle Kognition habe, sei dies vollkommen ausreichend. Durch die B-VG-Novelle 1988 sind deswegen die Unabhängigen Verwaltungssenaten (UVS) eingerichtet worden. Das Verbot der Doppelbestrafung bzw. Doppelverurteilung ("ne bis in idem", Artikel 4, 7. Zusatzprotokoll zur EMRK) war nicht nur Gegenstand des Vortrags, sondern auch der nachfolgenden Diskussion, zu der der Leiter der Rechtssektion, Dr. Theodor Thanner, und sein Stellvertreter Mag. Mathias Vogl eingeladen hatten.

Franz Matscher wies darauf hin, dass die Rechtsprechung im Bereich der Doppelverurteilung "nicht kohärent" sei. Einer der häufigsten Fälle sei in Österreich die zweimalige Bestrafung nach einem Verkehrsunfall gewesen. Der schuldige Lenker wurde zuerst wegen fahrlässiger Körperverletzung oder fahrlässiger Tötung gerichtlich verurteilt und anschließend von der Verwaltungsbehörde nach der Straßenverkehrsordnung bestraft. Nach der Verurteilung der Republik Österreich durch den EGMR in einem Fall kam es zu einer Novelle der StVO. Heute ist ein strafgerichtliches Urteil ein Hinderungsgrund für eine nachfolgende Verwaltungsstrafe. Schwierige Abgrenzungsfragen ergäben sich etwa im Dienst- bzw. Disziplinarrecht. Wenn es sich um eine "gerichtsähnliche" Entscheidung handle, müsse der Grundsatz "ne bis in idem" laut Matscher ebenfalls befolgt werden.

Als wichtige Garantie der EMRK strich der Rechtsschutzbeauftragte den Schutz eines Verdächtigen bzw. Beschuldigten vor Selbstbezeichnung hervor. Dieser stehe aber in einem Spannungsverhältnis mit der Pflicht zur Mitwirkung des Staates (Aufklärungspflicht der Behörde). Gerade Polizei- oder Gendarmeriebeamte könnten hier in Konfliktsituationen geraten. "Auch bei einer Mitwirkungspflicht des Staates muss das Recht auf Aussageverweigerung berücksichtigt werden", stellte Matscher klar. Wann und wo ein

solcher Schutz vor Selbstbeschuldigung in Anspruch genommen werden könne, sei Gegenstand zahlreicher Judikate.

## **EuGH**

Die Beziehung zwischen dem EGMR in Strass-burg (einem Organ des Europarats) und dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) in Den Haag (einem Organ der EU) wird aus der Sicht Matschers in Zukunft von immer größerer Bedeutung sein. Sollte die Europäische Union der EMRK beitreten, könnte der EGMR Kontrollbefugnisse auch gegenüber dem EuGH erhalten. Heute bestehen zwischen beiden Höchstgerichten enge Kontakte und Besuche, das rechtliche Zusammenspiel sei aber nicht immer "ganz geklärt".

Seit dem Vertrag von Amsterdam (1999) steht aber jedenfalls fest, dass europäische Grundsätze einschließlich der EMRK vom EuGH anzuwenden sind. Prof. Matscher: "In der Praxis gibt es daher eigentlich keine Probleme."

### *Gregor Wenda*

Em. o. Univ.-Prof. Dr. h.c. DDr. Franz Matscher, geboren 1928 in Meran (Südtirol), studierte Rechtswissenschaften in Graz und Paris und trat 1953 in das Außenministerium ein, wo er in die Vorbereitungen der Staatsvertragsunterzeichnung 1955 in Wien involviert war. Franz Matscher war in der Rechtsabteilung und der politischen Abteilung sowie in den Botschaften in Paris, Madrid und Bonn tätig, danach bekleidete er das Amt des Generalkonsuls in Mailand. Von 1970 bis zu seiner Emeritierung 1996 war er Professor für Zivilgerichtliches Verfahren und Vorstand des Instituts für Zivilgerichtliches Verfahren und Prozessrechtsvergleichung an der Universität Salzburg. Mehrere Jahre lehrte Matscher an der Universität Innsbruck und an der Diplomatischen Akademie in Wien. 1970 bis 1976 war er Konsulent im Außenministerium; danach Berater der Tiroler Landesregierung für Südtirolfragen. Von 1977 bis 1998 war er Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg; seit 1987 ist er Direktor des Österreichischen Instituts für Menschenrechte in Salzburg. Franz Matscher ist Gründungsmitglied und Vorsitzender der Unterkommission für Minderheitenrecht und für Föderalismus der Europarats-Kommission "Democracy through Law".

Mit Wirkung vom 1. März 2001 wurde Prof. Matscher von Innenminister Dr. Ernst Strasser zum Rechtsschutzbeauftragten bestellt. Dieser ist nach dem Sicherheitspolizeigesetz für die Kontrolle von verdeckten Ermittlungen und die Kontrolle der "erweiterten Gefahrenerforschung" (Beobachtung von sich möglicherweise zu kriminellen Verbindungen entwickelnden Gruppierungen) zuständig.